

## 今後の不登校への対応の在り方について

鈴木 敏之

### 要 約

小・中学校の不登校は過去最高を更新し続けるなど憂慮すべき状況にあり、人権教育の観点からも課題となっている。文部科学省の有識者会議は今年三月に報告書をまとめ、不登校対策に関する提言を行った。この報告書は、不登校の解決の目標を「社会的自立」に据えて、連携ネットワークづくり、早期の適切な対応などの重要性を強調している。今後、文部科学省は、この報告書に基づいて、学校向けの指導資料の作成、「スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業」の推進など、様々な施策を推進していく。

### 一 「不登校」とは

文部科学省では、従来「学校基本調査」及び「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」（以下、問題行動等調査という）により、不登校の実態に関して調査を行ってきた。現在、学校基本調査では、年度中三〇日以上欠席した児童生徒について、その理由として「病気」、「経済的理由」、「不登校」、「その他」の区分

を設けている。「不登校」は、こうした児童生徒のうち、「病気」、「経済的理由」以外であって、「何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にある者」として規定されている。

小・中学校の不登校の解決に向けた取り組みの充実には、義務教育制度の趣旨から喫緊の課題である。人権の観点からすると、不登校については、子どもの教育を受ける権利に関わることはもちろん、その背景にいじめや

### 3 今後の不登校への対応の在り方について

校内暴力、体罰の問題が存する場合もあり、生命・身体  
の安全の権利とも密接な関わりを持つ問題である。この  
ため、二〇〇二年三月に閣議決定された「人権教育・啓  
発に関する基本計画」においても、子どもの人権に関わ  
る節の中で、不登校の問題の解決に向けた取り組みの推  
進について盛り込まれている。

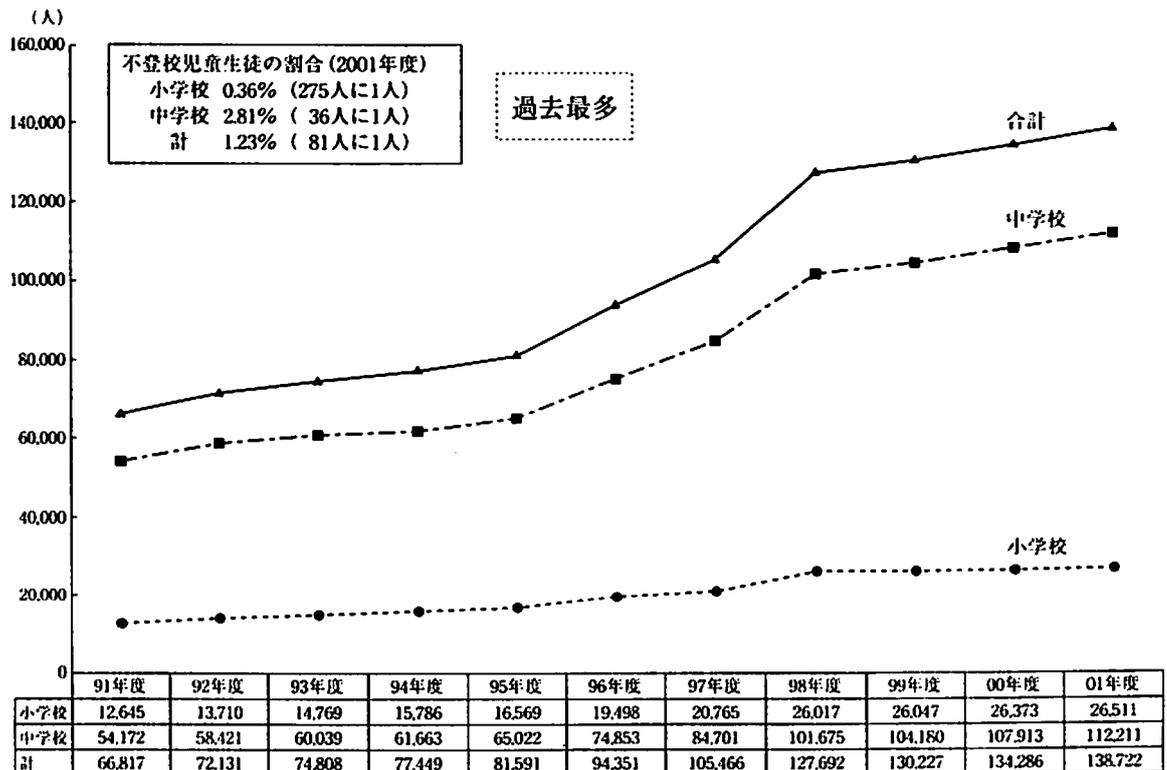
二〇〇一年度の国・公・私立の小・中学校における不  
登校児童生徒数は一三万八七二二人（対前年度比三・三％  
増）、在籍児童生徒数全体に占める割合は一・二％であり、  
過去最多を更新し続けるなど、不登校は憂慮すべき状況  
にある（図1）。そうしたなか、本年三月に文部科学省の  
「不登校問題に関する調査研究協力者会議」（主査・尾木  
和英・東京女子体育大学教授）は、報告書（「今後の不登校  
への対応の在り方について」）をとりまとめた。

本稿では、教育改革をめぐる最近の社会的な論議や人  
権教育の動向なども踏まえながら、今回の報告書の内容  
やこれからの国の取り組みなどを紹介したい。

#### 二 報告書の意義・特徴

報告書は、基本姿勢を示す「第一章 はじめに」、「第  
二章 不登校の現状」、「第三章 不登校に対する基本的

図1 不登校児童生徒数の推移



(注) 「不登校」(1997年度までは「学校ざらい」)を理由として年間30日以上欠席した国公立小・中学校児童生徒数。

な考え方」、「第四章 学校の取組」、「第五章 関係機関との連携による取組」、「第六章 中学校卒業後の課題」、「第七章 教育委員会に求められる役割」、「第八章 国に求められる役割」の各章に加え、学校基本調査や問題行動等調査の他、不登校経験者に対する追跡調査などの様々なデータを盛り込んでいる。

報告書のポイントは後掲の資料1にあるので、本節では、これを踏まえつつ報告書の今日的な意義や特徴を中心に述べたい。なお、報告書の全文は文部科学省のホームページに掲載されているので、適宜参照されたい。

## 1 正しい理解に基づく確実な実行を求める

従来の文部科学省の不登校をめぐる基本的な考え方や施策は、一九九二年にまとめられた「学校不応対対策調査研究協力者会議」の報告（以下、一九九二年報告）を踏まえたものとなっている。一九九二年報告では、「登校拒否はどの児童生徒にも起こりうるものである」という視点に立ってこの問題をとらえていく必要があること」などの「基本的な視点」を示した上で、学校が「心の居場所」となることをはじめ、学校・教育委員会・国におけるそれぞれの対応の在り方を提示している。

今回の報告書は、こうした視点など一九九二年報告の

内容は今でも妥当すると評価した上で、それが必ずしも正しく理解され、実行されてこなかったのではないかと、いう反省に立ちつつ、新たな情勢の変化に即した見直しを行ったものである。

## 2 解決の目標を「社会的自立」に据える

報告書は、不登校の解決の目標について、単に学校へ登校させるといふ結果のみではなく、最終的に社会的自立を目指すということにあるとしている。不登校生徒の卒業後の状況を見ると、進学や就労といった様々な経験を通じて自己実現をしている者がいる一方、そうした機会を逸して進路を模索している者もいる。中学校卒業から五年後の時点（約二〇歳）では「就学・就労ともにしていない者」が約二三％であり、同年齢の「無業者」の割合に比して高い数値となっていることも示されている。こうした実態を踏まえ、報告書は、不登校を「心の問題」としてのみとらえ、心理相談などの面からの働きかけをすることに止まらず、「進路の問題」としてとらえて取り組みを進めていく必要がある旨を強調している。また、こうした社会的自立を目指すという観点から、高校の長期欠席や「ひきこもり」についても、看過できない問題として検討を加え、報告書の中で実態把握や支

## 5 今後の不登校への対応の在り方について

### 資料1

## 不登校問題に関する調査研究協力者会議報告【ポイント】

### 正しい理解に基づく確実な取組

～「ただ待つ」から「早期の適切な対応」へ～

#### 提言のポイント

- 将来の社会的自立に向けた支援
  - ・ 不登校の解決の目標は将来の「社会的自立」
  - ・ 不登校の問題は「心の問題」のみならず「進路の問題」
- 連携ネットワークの構築
  - ・ 公的施設と民間施設・NPO等との積極的な連携協力
- 社会的自立のための学校の意義・役割の確認
  - ・ 魅力あるよりよい学校づくりに向けた最大限の努力
- 早期の適切な対応の重要性
  - ・ 放っておくことで状況は改善しないという認識
- 保護者の役割と家庭への支援
  - ・ 家庭への適切な働きかけや関係機関と連携した支援

#### 取組

##### 【学校】

- 発達段階に応じたきめ細かい指導や配慮  
(小中連携、わかる授業、学ぶ意欲を育む進路指導)
- 不登校児童生徒の学習の積極的な評価
- 学校全体での対応とコーディネーター的な不登校対応担当の役割の明確化
- 各教員の資質向上及びスクールカウンセラー等の外部人材との連携

##### 【関係機関との連携】

- 適応指導教室の整備充実(整備指針の策定 等)
- 適応指導教室等のネットワーク化と中核的機能を持った適応指導教室  
(不登校児支援のための地域ネットワーク)
- 公的機関と民間施設との積極的な連携(適応指導教室の相談・指導委託 等)
- 訪問型の支援の推進

##### 【中卒後の課題】

- 高等学校における長期欠席への認識
- 中卒後の就学・就労や「ひきこもり」への支援の必要性への認識

##### 【教育委員会・国に求められる役割】

- 適切な支援のための見極め及び支援体制づくり
- 不登校対策の不断の取組(報告書に基づいた指導資料の作成等) 等

援の必要性に言及している。

### 3 連携ネットワークづくりを求める

不登校の実態を分析するなかで、報告書は、不登校の要因・背景の複雑化を指摘している。また、2で触れたように進路形成を支援する観点からの取り組みも求められる。そうしたなか、きめ細かな支援を行っていくためには、学校単独の取り組みには限界がある。学校と関係機関あるいは民間教育施設をも含めた連携ネットワークの構築が求められる。

このため、報告書では、適応指導教室について新たに「適応指導教室整備指針（試案）」を提示してその充実を求めるとともに、適応指導教室が地域ネットワークの核心的機能の整備を果たすことや、社会教育施設の体験活動プログラムの活用などを提言している。

また、民間施設やNPOとの積極的な連携を進める観点から、事例検討会や体験活動等の共同実施、更には適応指導教室の運営委託などについて盛り込んでいる。従来の「民間施設ガイドライン」については、施設の相談・指導の在り方に関する節において、「児童生徒の学習支援や進路の状況等につき、保護者等に情報提供がなされていること」、「人権侵害行為が行われていないこと」

が新たに示されるなどの改訂が行われた。

### 4 早期の適切な対応、働きかけを重視する

報告書は、学校関係者をはじめ不登校児童生徒の周囲の者が適切な働きかけをすること、特に早期の段階での適切な対応の重要性を強調している。これは、前述の1で触れたように、一九九二年報告の趣旨に関して誤解し、一切の働きかけをしなかったり、登校への促しの時機を失してしまうといった問題が指摘されていることを踏まえたものである。報告書は、必要な支援をしないまま「ただ待つ」だけでは状況は改善しないと述べるとともに、個々の不登校児童生徒の状態や要因・背景等を把握して適時・適切に対応することが大切である旨指摘している。「遊び・非行型」、「無気力型」、「情緒不安型」など不登校の状態が多種多様であることを踏まえると、登校への働きかけの在り方を含め、不登校児童生徒を「一括りに扱って対応の是非を一律に論じようとすることは厳に戒めねばならず、報告書はこの点を強く訴えている。

### 5 学校の役割・意義を再確認する

義務教育段階での小・中学校での学習は、児童生徒の

将来の自己実現のために極めて重要な役割を担っていることは改めて言うまでもない。今回の報告書は、不登校の解決の最終的な目標が社会的自立にあるとされているが、このことは、学校への復帰を目指すという従来の基本的な考え方を改める趣旨のものではない。学校としては、新学習指導要領のもと、児童生徒が不登校とならない、魅力ある学校づくりに向けて最大限の努力をすることがまずもって重要である。その際、いじめ・暴力や体罰のない安心して通える学校づくり、発達段階に応じた配慮（小・中学校間の連携の推進など）が求められる。

また、不登校児童生徒に対して一層きめ細かく柔軟な取り組みを進める観点から、不登校対応担当の役割を明確化して校内体制を整備したり、スクールカウンセラーを有効に活用したり、学習の積極的な評価を行ったりすることが重要である。また、不登校児童生徒の立場に立った柔軟な転校・学級替え（例…生徒間のいじめや教員による体罰・暴言の場合など）、保護者の意向を踏まえた補充指導や原級留置、特色ある教育課程の試みといった弾力的な対応について提言がなされている。

## 6 保護者への支援を充実・強化する

不登校の解決を図る上では、児童生徒のみならず、保

護者への働きかけが極めて重要である。報告書は、保護者に対しては、個々の状況に応じて、福祉や医療等と連携した適切な働きかけを行うこと、気軽に相談できる窓口を設けること、保護者同士のネットワークづくりへの支援を行うことなどを提言している。また、学校の教師のみならず、専門家等の様々な人材による公的な訪問型の支援を進めていくことや、教育相談等についてITを活用することの意義についても指摘している。

なお、本報告書は、不登校の多様な背景・原因の一つとして、ネグレクトをはじめとする親による児童虐待の問題を新たに指摘している。不登校の背景に児童虐待が疑われる事例については、家庭の問題であっても、児童相談所等との連携を図って必要な関与を行うことが求められる。また、その実情に応じ、教育委員会として法令上の出席督促を行うことも適当であるとの考え方を示している。

## 三 今後の国の不登校対策

### 1 総合的な取り組みの推進

二〇〇三年三月にまとめられた中央教育審議会答申

「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」では、教育振興基本計画の策定を提唱するとともに、その中に盛り込む具体的な政策目標の例として、「いじめ、校内暴力の「五年間で半減」を目指し、安心して勉強できる学習環境づくりを推進する。また、不登校等の大幅な減少を目指し、受入れのための体制づくりを推進する」旨が掲げられた。今後、文部科学省としては、この答申の趣旨をも踏まえ、不登校対策に関する提言の具体化を図り、総合的な取り組みを進めていくこととなる。

当面の対応としては、教育委員会等に向けて通知を發し、提言の周知及び趣旨を踏まえた取り組みの充実・強化について指導を行った（五月一六日付け初等中等教育局長通知）。また、提言の具体化のため、二〇〇三年度中を目的として学校向けの指導資料を作成する予定である。

さらに、従来、文部科学省は、①通いたいと思う楽しい学校・わかる授業の実現、②心の教育の充実、③教員の資質向上と教員配置の充実、④教育相談体制の充実、⑤不登校児童生徒に対する柔軟な対応といった柱のもと、各般にわたる施策を講じてきており、それらの取り組みを引き続き進めていくこととしている（資料2）。

特に、教育相談体制については、一九九五年度以降、

臨床心理士等のスクールカウンセラーの配置を推進してきており、二〇〇三年度の配置予定校は五五〇〇校となっている（「スクールカウンセラー活用事業補助」）。配置校における不登校の発生状況をみると、データ上、不登校児童生徒の増加を抑止する上で一定の成果が認められる。報告書においては、スクールカウンセラー配置のこうした成果を評価しつつ、教員との円滑な連携協力のためのマニュアル作成や研修の実施、不登校児童生徒に対する訪問型支援への協力、スーパーバイザー的な役割を果たす者の配置、学校種別ごとの効果的な配置をすること等に関して、その必要性や課題が提起されている。さらに報告書は、「すべての児童生徒が早期にスクールカウンセラーに相談できる機会を提供することが適当」と提言しており、今後、これらの点を踏まえ、事業を着実に推進していくこととしている。

また、教員配置に関しては、学力不振や不登校などの問題が顕著に見られる学校において、特別な学習指導、生徒指導、進路指導が行われる場合に教員定数を加配する制度（児童生徒支援加配、二〇〇二年度・五二一〇名）が重要である。この制度は、同和問題に関する特別対策の終了に伴って設けられたものであり、地域を限定せず、客観的な判断基準のもと、指導上の困難度が高い学

## 9 今後の不登校への対応の在り方について

### 資料2

## 文部科学省における不登校に関する主な施策

- **通いたいと思う楽しい学校・わかる授業の実現**

2002年度から実施されている学習指導要領の下、基礎基本の教育内容について、ゆとりを持ってわかる授業を行い、子どもたちに達成感を味わわせ、又、総合的な学習を通じ、児童生徒の自ら学ぶ意欲を引き出すなど、楽しい学校を実現する。
- **心の教育の充実**

幼児期や小学校低学年から善悪の判断、基本的なしつけ等の指導を徹底するとともに、多様な体験活動やそれを生かした道德教育の充実を図る。  
また、児童生徒が発達段階に応じて社会性を育むことができるようにするために生徒指導プログラムの研究開発を行う。  
(豊かな体験活動推進事業 2003年度予算額・指定地域数：381百万円・体験活動推進地域：47地域×16校、地域間交流推進地域：47地域×2校)
- **教員の資質向上と教員配置の充実**

教員のカウンセリング能力等の向上のため、専門的な研修を充実するとともに、教育職員免許法を改正し、教員養成過程における生徒指導、教育相談等に関する内容を充実させている。(1998年7月施行)  
また、一定規模以上の学校について生徒指導担当教員を定数配置するとともに、いじめ・不登校等の問題行動などが顕著に見られる学校において、特別な学習指導、生徒指導、進路指導が行われる場合に教員定数を加配する(児童生徒支援加配)。
- **学校・家庭・地域社会の連携**

学校、教育委員会、家庭、地域社会、関係機関等が互いに連携し、単なる「情報連携」にとどまらず「行動連携」が具体的に実効をあげるよう、一体となった取組を進める。  
(サポートチーム等地域支援システムづくり推進事業 2003年度予算額・指定地域数：89百万・100地域)
- **教育相談体制の充実**

スクールカウンセラーの配置の拡充や「心の教室相談員」の配置等により、教育相談体制を充実させる。  
〔スクールカウンセラー活用事業補助 2003年度予算額・配置校数：3,994百万円・7,000校(公立小中高)〕  
〔「心の教室相談員」活用調査研究委託 2003年度予算額・配置校数：1,080百万円・3,600校(公立中)〕
- **不登校児童生徒に対する柔軟な対応**
  - ・ **適応指導教室の整備**

教育委員会が設置・運営する不登校児童生徒の学校復帰にむけた適応指導を行う「適応指導教室」の設置を推進。(2001年度 991カ所)
  - ・ **スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業 (SSN) (新規)**

不登校児童生徒の早期発見・早期対応をはじめ、より一層決め細やかな支援を行うため、教員や適応指導教室指導員の研修、家庭への訪問指導など不登校対策に関する中核的機能(スクーリング・サポート・センター)を充実し、学校・家庭・関係機関が連携した地域ぐるみのサポートシステムを整備する。  
〔2003年度予算額：851百万円  
スクーリング・サポート・センター数：広域スクーリング・サポート・センター：47カ所 地域スクーリング・サポート・センター：400カ所〕
  - ・ **出席扱いについての措置**

不登校児童生徒が適応指導教室や民間施設など学校外の機関で指導等を受ける場合について、一定要件を満たすときは校長は指導要録上「出席扱い」にできることとする。(1992年文部省初等中等教育局長通知) また、この場合、通学定期乗車券制度(いわゆる「学割」)の適用をうけることができることとする。
  - ・ **中卒認定試験における受験資格の拡大及び高校入試における配慮**
    - ・ 不登校のため、中学校を卒業できない生徒が、同年齢の生徒に遅れることなく高校受験が可能となるよう中学校卒業程度認定試験における受験資格の拡大。
    - ・ 高等学校入学者選抜に当たって、不登校生徒については、調査書以外の選抜資料の活用を図るなど、適切な評価の配慮。

校から優先的・重点的に措置するものである。不登校に  
関しては、この加配措置によって、例えば、学習面の補  
充指導、家庭への訪問指導、保健室登校や別室登校への  
対応、適応指導教室や関係機関との連携協力などといっ  
た活動が積極的に展開されることが期待されている。今  
後、児童生徒支援加配については、制度の趣旨の徹底と  
運用の一層の改善が望まれる。

なお、二〇〇三年度からは構造改革特区制度が導入さ  
れ、不登校児童生徒向けの学校設置について種々の特例  
(例：弾力的な教育課程編成、学校法人設立要件の緩和、株  
式会社・NPO立学校の容認など)が認められることとな  
っており、今後、こうした試みがなされる際には、その  
成果を検証していくこととなる。

## 2 スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業

ここでは、報告書の提言を具現化する狙いを持って、  
二〇〇三年度から新たに実施する「スクーリング・サポ  
ート・ネットワーク整備事業 (SSN)」について紹介  
する。従来、適応指導教室をはじめとする相談機関の整  
備が進められてきたが、その利用状況を見ると、不登校  
児童生徒に対して必ずしも十分な支援が行き届いている  
とは言い難い面があった。このため、新たにSSN事業

を開始し(モデル地域として四〇〇カ所を指定)、不登校  
児童生徒の早期発見・早期対応をはじめ、より一層きめ  
細かな支援を行うため、教員や適応指導教室指導員の研  
修、家庭への訪問指導など、不登校対策に関する中核的  
機能を充実し、学校・家庭・関係機関が連携した地域ぐ  
るみのサポートシステムを整備することを目指してい  
る。これにより、個々の適応指導教室の機能の強化を図  
るとともに、NPOやボランティアなどとの連携のもと、  
家庭にこもりがちな子どもや保護者への支援を充実して  
いくこととしている(図2)。

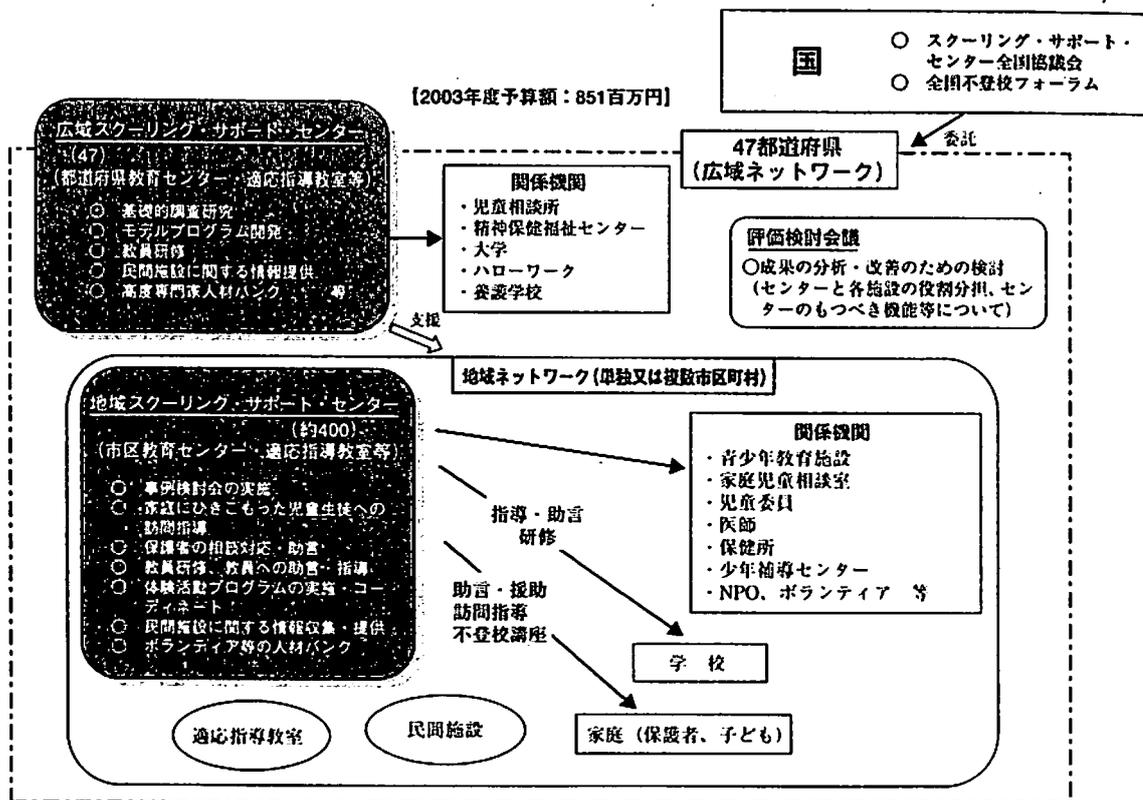
なお、適応指導教室を設置している市町村は未だ全体  
の約三割に止まっており、その規模も零細なものが少な  
くない。文部科学省としては、各教育委員会に対して、  
報告書の提言を踏まえて適応指導教室整備指針の策定を  
促すとともに、SSN事業の実施を契機として、不登校  
児童生徒が身近に適応指導教室を利用し、十分な支援が  
受けられるよう、量・質両面にわたって整備を推進して  
いくこととしている。

## 四 人権教育との関わりをめぐって

冒頭の一で述べたように、不登校は子どもの人権と関

11 今後の不登校への対応の在り方について

図2 スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業 (SSN)



わる教育上の課題である。不登校経験者に対する追跡調査の結果においても、卒業後において、学力の問題などで悩んだり、就学・就労の機会を逸したりする者が少なくないなど、学力や進路をめぐる課題の一端が示されている。「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」に即して言えば、「定期的な登校を奨励するための措置をとること」（第二八条）、「児童の人格、才能並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること」（第二九条）等の趣旨からも、不登校の解決が要請されている。

一方、今回の報告書は、不登校の解決を目指す上で官民連携の大切さを強調しており、また、不登校に関わる構造改革特区制度の導入も、民間の役割に対する積極的な評価を反映したものである。しかしながら、これらのことは、不登校対策における学校や公的機関の役割の重さをいささかも減ずるものではない。

近時、学力の問題をめぐることは、社会階層の影響による学力格差の拡大を懸念する議論もなされている。また、非行等の社会的不適応については、その背景に、低い学業成績、家庭の経済力の弱さや不安定な就業、家族の養育態度をめぐる問題などに起因する疎外感があるという指摘もある。

本年四月には、内閣官房長官の諮問機関である「青少年の育成に関する有識者懇談会」が、こうした問題意識を踏まえた報告書（以下、内閣府報告書という）をとりまとめた。内閣府報告書は、日本社会の変容のなかで、家庭や心身の状況などによる格差を青少年自身の努力で克服することが一層困難になっていること、また、そうした格差が固定化して未来社会の活力が低下することについて懸念を示しており、教育・福祉等が連携した「特に困難を抱える青少年の支援」の重要性について強調している。

既に繰り返し述べてきたように、不登校の背景は多様であり、家庭環境などとの関わりも一律に論ぜられない。しかし、問題の背景に児童虐待が疑われる事例などで典型的に伺えるように、不登校児童生徒のなかに「特に困難を抱える青少年」が一定程度含まれていることは事実である。不登校対策を講じていく上では、こうした視点を持ちつつ、学校や公的機関が自らの責任を自覚し、社会的自立に向けたきめ細かな支援にあたっていくことが求められる。

学校等の取り組みを援助する任にある文部科学省及び教育委員会は、新学習指導要領をめぐる様々な懸念を払拭し、その狙いとする確かな学力や豊かな人間性などの

「生きる力」を全ての児童生徒にしっかりと育んでいくため、目下、全力で取り組んでいる。そうした全体の流れのなかで、新たに不登校対策の強化を図っていこうとしている。厳しい行財政事情のもと、私たち教育行政関係者は更に知恵を絞り、汗を流していかなければならない。その際、内閣府報告書も指摘するとおり、調査等の客観的情報を蓄積し、子どもの実態に即して率直に対策を語り合うという姿勢が一層大切となろう。

よりよい教育を実現していくためには、教育関係者のもとより、社会全体の幅広い理解と協力が欠かせない。人権教育・啓発推進法が、国・地方公共団体・国民それぞれに対し、人権尊重社会の実現のための責務を課した趣旨もそこにあると言つてよい。子どもを取り巻く社会環境が急速に変化し、様々な厳しさが生じているなか、一人ひとりの子どもたちの「最善の利益」が何であるのかという視点に立って、不登校を含む教育上の諸課題の解決に向け、各界の人々が手を携えて取り組みを進めていくことが切に求められている。